

전통한옥 보존을 위한 정책실험

- 개발권양도제를 중심으로 -

서 순 탁*

A Policy Simulation for the Preservation of Traditional Korean-Style Houses within Korean Contexts

- Focused on the Transfer Development Right System -

Soon-Tak Suh*

요약 : 최근 개발권양도제에 대한 관심이 학계와 실무계를 중심으로 커지고 있다. 과도한 토지이용 규제의 손실보전수단으로서, 도시계획 손익조정수단으로서, 용도지역지구제의 한계를 보완해주는 수단으로서, 도심재정비사업 추진 수단으로서의 개발권양도제의 순기능에 주목하고 있는 것이다. 행위제한을 중심으로 문화재를 보존하는 현행제도로는 효과적으로 문화재를 보존할 수 없다고 보고, 도심문화재의 효율적인 보전방안으로서 개발권양도제의 적용가능성을 분석하였고, 이를 위해 종로구 도심문화재 가운데 사적으로 소유되고 있는 민속자료를 사례로 개략적인 정책모의실험을 시도하였다. 개발권양도제의 기본원리를 통해 전통한옥을 효과적으로 보존할 수 있음을 보여주고자 하였다. 모의정책실험에 동원된 두 가지 개발권 평가방식 - 미이용 용적방식과 지가차액방식 - 을 이용하여 어떤 방식이 수용지역에 적은 부담을 주는지를 비교했다. 그 결과 미이용 용적방식에 비해 지가차액방식을 통한 개발권 산정방안이 수용지역에서의 추가개발에 따른 부담이 적어 개발권 이전이 용이한 것으로 나타났다.

주제어 : 개발권양도제, 문화재, 우발이익, 우발손실, 정책실험

ABSTRACT : Recently Transferable Development Rights(TDRs) have attracted interest from policy-makers and academics in Korea. This interest raises questions about the applicability of the TDR within the Korean context. This is closely related to the limitation of zoning system as a means of land use regulation. This study aims at testing the American version of TDR within Korean context with special reference to protecting cultural assets, such as traditional Korean-style houses located in downtown, and suggesting policy implications through schematic policy simulations. Two ways of appraisal of development right, that is, a floor-area-ratio method and a land-price method were used in this policy simulations. As a result, this study shows that traditional houses can be preserved by using the basic principles of the TDR in Korea. This study concludes that the land-price method is better than the floor-area-ratio method because the former relieves the burden of additional development in receiving areas where development rights are transferred.

Key Words : transfer of development right, cultural assets, windfall, wipe-out, policy simulation

* 서울시립대학교 도시행정학과 부교수(Associate Professor, Department of Urban Administration, University of Seoul).

I. 서론

최근 우리는 토지이용과 개발을 둘러싼 많은 갈등을 겪고 있다. 문화재 보존과 환경보전이 그 대표적인 예이다. 서울시의 경우, 최근 문화재 주변지역 건축제한(양각규정)을 둘러싼 서울시의회와 서울시간의 갈등을 빚고 있다. 그 내막을 들여다보면, 서울시는 왕릉이라는 고분을 보전하기 위한 공익적 차원의 규제인 건축제한이 필요하다는 주장을 견지하고 있고, 시의회는 고분 주변토지에 대한 건축제한은 사유재산권의 본질을 침해하므로 완화내지는 폐지해야 한다고 주장한다. 한마디로 토지이용을 둘러싼 공익과 사익의 충돌로 이해할 수 있다.

지금까지 고분과 같은 문화재를 보존하기 위해 주변지역의 건축을 강하게 제한해 왔다. 그러나 최근 우리사회는 정부규제를 최소화하는 규제완화 추세에 있고, 개인의 토지재산권을 두텁게 보호하는 경향을 보여 왔다. 공익을 이유로 정당한 보상 없이 강하게 규제하던 여러 제도들이 위헌 또는 헌법불합치 판정을 받은 것도 이를 뒷받침한다. 그렇다고 모두 사들이는 것도 재정부담이 커서 문제해결을 위한 실질적인 대안이 되지 못하고 있다. 문제해결을 위한 정책방안이 절실히 요구되고 있는 것이다.

이미 유사한 경험을 한 바 있는 미국과 영국 그리고 일본에서는 각기 자국 상황과 토지소

유권관념에 맞춰 문제해결을 위한 나름의 정책을 시행하고 있다. 미국은 토지소유권에서 분리된 개발권을 다른 지역으로 이전하여 시장에서 거래할 수 있도록 하는 개발권양도제를 통해 문제를 해결하고 있다. 영국은 토지소유권에서 개발권을 분리하여 토지소유자에게 현재 이용권만 인정하고, 장래 개발권을 국유화하는 조치를 통해 문제를 해결하고자 했다.¹⁾ 일본은 토지소유권으로부터 개발권을 분리하여 관리하는 영미식 제도가 아니라 일정한 단지내에서만 제한적으로 용적 이전이 허용되는 이른바 특례용적률적용구역제도의 운용을 통해 도심 재정비사업을 효율적으로 추진하고 있다.²⁾

이처럼 개발권양도제는 과도한 토지이용규제의 손실보전수단으로서, 도시계획 손익조정 수단으로서, 용도지역지구제의 한계를 보완해주는 수단으로서, 도심재정비사업 추진 수단으로 기능하고 있다.

이 글에서는 이러한 배경 아래 도심문화재를 효율적으로 보존하는 수단으로서 개발권양도제의 적용가능성을 분석하고자 한다. 이를 위해 종로구 도심문화재 가운데 사적으로 소유되고 있는 민속자료를 사례로 시뮬레이션을 시도하였다.

1) 서순탁 외(2000), pp. 39~70

2) 최혁재 · 최수(2002), pp. 33~35

II. 한국형 개발권양도제(K-TDR) 도입필요성

1. 개발권양도제의 개념

개발권양도제는 도심의 역사적 유물을 보존하거나 공지·자연녹지 혹은 환경적으로 민감한 지역을 보호하려는 목적으로 시행되고 있는 제도이다. 위와 같이 공익상 필요에 의해 토지이용을 제한할 필요가 있는 경우, 토지이용에 제한을 받는 소유자의 재산손실부분을 개발권을 통해 보상받을 수 있도록 하는 제도이다. 즉, 개발권을 토지소유권으로부터 분리하여 이를 시장을 통해 거래함으로써, 토지이용규제를 받는 토지소유자에게는 손실을 보상하고, 개발권을 구입한 개발업자나 토지소유자에게 개발을 유도하고자 하는 지역에서의 법정밀도를 초과한 개발을 허용한다. 이때 보전을 원하는 지역을 송출지역(sending area), 개발을 유도하고자 하는 지역을 수용지역(receiving area)이라 한다. 수용지역의 소유자 또는 개발업자는 개발권을 구입하여 법정밀도 이상의 개발행위를 함으로써 더 많은 이익을 창출 할 수 있다.³⁾

이때 보전하고자 하는 지역의 개발권이 개발하고자 하는 지역에 옮겨지기 때문에 보전 지역을 ‘개발권송출지역’, 개발하고자 하는 지역을 ‘개발권수용지역’이라 한다. 예를 들어, 기준용적률이 300%로 지정되어 있는 구역에 400㎡의 부지가 있다고 하면, 당해 부지의 개발 가능한 용적은 1,200㎡가 된다. 그런데 만약 이

부지에 현재 존재하고 있는 건축물의 사용용적률이 250%로 1,000㎡가 이용되고 있다면, 기준용적률과 실제 용적과의 차이인 200㎡가 이전 가능한 개발권이 된다.

2. 한국형 개발권양도제(K-TDR) 도입 필요성

지금까지 우리나라는 환경 보전, 우량농지 보전, 문화재 보호, 상수원 보호 등을 위해 보전목적의 용도지역을 지정하고 이 지역내에서의 개발행위나 토지이용을 엄격히 제한해 왔다. 이로 인해 규제지역의 토지소유자가 규제에 따른 재산상의 손실을 겪고 있으며, 보상수단의 미비로 이들 지역의 적극적인 보전이 어려울 뿐만 아니라 많은 민원이 제기되고 있다. 이 문제 해결을 위해 지금까지 채택된 정책수단으로는 규제완화(개발제한구역), 매수청구권 인정(개발제한구역, 국립공원, 장기미집행시설), 주민지원제도(개발제한구역, 상수원보호구역), 기반시설투자지원 및 조세감면(농업진흥구역) 등이 있다.

이제까지 토지이용규제로 인해 발생한 손실의 보상에 대해서는 소극적인 입법과 실효성이 부족한 보상제도로 인해 문제점이 제기되어 왔다. 현행 매수청구제는 토지소유자의 경제적 불이익이나 발생한 손실을 보상하기 위한 내용구성에 합리성을 갖추지 못하고 있다.

따라서 정부의 재정부담 없이 규제에 따른 토지소유자의 손실을 보전할 수 있는 수단이 요구되고 있는데, 개발권양도제가 바로 그 제

3) 서순탁(2002), p. 81

도이다. 이 제도는 토지이용규제가 엄격하게 적용되는 상수원보호구역, 문화재보호구역내의 토지소유자에게 특별한 손실을 일정한 범위내에서 용적률을 이전하거나 지가차액을 보전함으로써 재산권 침해에 대한 보상기능을 수행한다.

용도지역 지정 및 변경행위로 인해 우발이익(windfall)과 우발손실(wipe-out)⁴⁾이 발생함에도 불구하고 이에 대한 손익조정이나 보정장치가 없어 많은 사회적 갈등을 겪고 있다. 최근 용도지역의 잦은 변경에 따른 우발이익과 우발손실간의 불공정문제가 심화되는 경향이 있어 효율적인 토지이용의 장애요인으로 기능한다. 개발가능토지로의 용도지역 변경은 항상 토지소유자에게 막대한 이익을 안겨 준 반면, 보전 등을 목적으로 하는 용도지역으로의 변경은 막대한 재산상의 손실을 해당지역 토지소유자에게 안겨주기 때문이다.

토지이용규제는 본질적으로 사유재산권을 제한하는 만큼 규제지역 토지소유자나 지역주민의 입장에서는 불만을 가지거나 저항할 수밖에 없으며, 저항이 클 경우 규제 자체가 유명무실해질 우려가 있다. 이러한 점에서 개발권양도제는 과도한 토지이용규제로 인한 토지소유자의 반발을 해소하는 데 큰 역할을 담당할 뿐만 아니라, 토지이용규제의 원활한 집행을 도와 토지의 효율적 이용에 기여할 것이다.

Ⅲ. 도심문화재 보전제도 분석

1. 문화재 현황 및 관련제도

현재 서울시에 소재해 있는 문화재는 총 950건으로, 국가지정문화재가 692건, 서울특별시 지정문화재가 250건, 등록문화재가 8건에 달하고 있다. 문화재는 그 유형에 따라 유형문화재, 무형문화재, 기념물, 민속자료로 구분되고 있으며, 이 중 민속자료는 의식주·생업·신앙·연중행사 등에 관한 풍속·관습과 이에 사용되는 의복·기구·가옥 등으로 국민생활의 추이를 이해함에 불가결한 것을 말한다(문화재보호법 제2조 정의). 서울시에서는 총 28개를 민속자료로 지정하고 있으며, 대부분(22개)이 가옥의 형태를 띠고 있다(〈표 4〉 참조).

민속자료는 선조들의 생활추이를 유추할 수 있는 중요한 자료임에도 불구하고, 대부분 민간소유에 의해 생활의 장소로 사용되고 있거나 문화재로서의 보전 가치에 대한 인식이 낮아 재산권 침해에 대한 주민들의 저항이 크다. 또한 원형에 대한 보전 노력없이 임기응변의 개·보수를 함으로써 건축물의 구조, 설비, 외관 등이 훼손되고 있으며, 시간의 경과에 따른 자연적인 훼손과 멸실도 이루어지고 있어 그 보존과 관리에 많은 어려움이 따르고 있다.

현재 문화재로서 보존할 가치를 지닌 보존대상은 주로 문화재보호법이나 국토계획법, 건축법 등을 통해 보존방법과 절차를 규정하고 있다.

4) 용도지역 지정·변경으로 발생한 지가상승과 같은 재산상의 이익을 우발이익(windfall), 지가하락과 같은 재산상의 손실을 우발손실(wipe-out)이라 한다(이정전, 1999: 472).

〈표 1〉 서울시 소재 민속자료 현황(2003. 5. 기준)

연 번	명 칭	지정번호	지 정 일	구 분
1	서빙고동 부군당	2호	1973.1.16	신앙자료
2	평창동 보현산신각	3호	1973.1.16	신앙자료
3	선바위	4호	1973.1.16	신앙자료
4	와룡묘	5호	1974.1.15	신앙자료
5	관성묘	6호	1974.1.15	신앙자료
6	장교동 한규설대감가	7호	1977.3.17	가옥
7	오위장 김춘영 가옥	8호	1977.3.17	가옥
8	사직동 정재문가	9호	1977.3.17	가옥
9	성북동 이재준가	10호	1977.3.17	가옥
10	상허 이태준 고택	11호	1977.3.17	가옥
11	부암동 윤응렬가	12호	1977.3.17	가옥
12	원서동 백홍범가	13호	1977.3.17	가옥
13	가회동 산업은행관리가	14호	1977.3.17	가옥
14	경운동 민익두가	15호	1977.3.17	가옥
15	월계동 각심재	16호	1977.3.17	가옥
16	용강동 정구중가	17호	1977.3.17	가옥
17	부마도위 박영효가옥	18호	1977.3.17	가옥
18	운니동 김승현가	19호	1977.3.17	가옥
19	도편수 이승엽가옥	20호	1977.3.17	가옥
20	명륜동 김종국가	21호	1977.3.17	가옥
21	가회동 백인제가	22호	1977.3.17	가옥
22	해풍부원군 윤택영택재실	24호	1977.9.5	가옥
23	장위동 김진흥가	25호	1977.9.5	가옥
24	우암 송시열 초구1령	26호	-	복식
25	안국동 윤보선가	27호	1978.8.18/2000.4.10	가옥
26	해화동 김상협가	28호	1992.1.10	가옥
27	체부동 홍종문가	29호	1994.2.22	가옥
28	김형태 가옥	30호	1999.7.10	가옥

출처 : 서울특별시사편찬위원회(2003)

도심문화재를 보전하기 위한 용도지역지구는 역사문화미관지구와 최고고도지구 그리고 문화재보호구역이 있다. 역사문화미관지구는 문화재와 문화적으로 보존가치가 큰 건축물 등의 미관을 유지·관리하기 위하여 지정하며, 이 지구 안에서는 지구의 위치·환경 그밖의 특성에 따른 미관 유지에 장애가 된다고 인정되는 경우, 도시계획조례에 의해 건축물을 건축할 수 없도록 하고 있다. 또한, 미관지구 안에

서의 건축물의 높이 및 규모, 부속건축물의 규모, 건축물·담장 및 대문의 형태·색채, 또는 그 설치의 제한 및 금지 등에 관하여는 당해 지구의 위치·환경 그밖의 특성에 따른 미관의 유지에 필요한 범위 안에서 도시계획조례로 정하고 있다.

최고고도지구는 쾌적한 환경조성 및 토지의 고도이용과 그 증진을 위하여 건축물의 높이의 최고한도를 규제할 필요가 있는 지구를 말

하며, 이 지구 안에서는 도시관리계획으로 정하는 높이를 초과하는 건축물을 건축할 수 없도록 하고 있다.

그러나 문화재 보존을 위한 각종 규제나 제한은 해당지역 토지소유자나 주변지역 주민들의 재산권을 침해하거나 생활상의 불편을 초래하여 문화재 보존과 사유권 침해사이에 갈등을 초래하기도 한다.

2. 현행 도심문화재 보전제도의 한계

일반적으로 문화재 보존은 문화재보호구역의 지정을 통해 이루어진다. 문화재보호구역이라 함은 지상에 고정되어 있는 유형물이나 일정한 지역이 문화재로 지정된 경우 당해 지정문화재를 보호하기 위하여 지정된 구역을 말한다(서울특별시문화재보호조례 제2조 정의). 문화재보호구역에서는 원형보존이 문화재 보호의 기본 원칙이기 때문에, 한번 문화재로 지정되면 집주인이라도 함부로 손을 댈 수 없으며, 냉난방이나 부엌 등의 편의시설을 새로 설치하거나 변경하는 것도 원칙적으로 금지되어 있다.

현행법상 개인이 소유하고 있는 시지정 문화재는 원칙적으로 소유자가 보전·관리하도록 되어 있으며, 그에 따른 비용도 소유자가 부담하도록 되어 있다(문화재보호법 제16조 제1항, 서울특별시문화재보호조례 제11조 제1항 및 제5항, 동 조례 제30조 제1항 30호). 다만, 시지정문화재 보존상 필요한 경비는 국가 또는 지방자치단체에서 경비의 전부 또는 일부를 보조할 수 있다는 조항을 두고 있다(문화

재보호법 제56조 제2항).

또한, 문화재 지정에 따른 세제상의 혜택이 있다. 예컨대, 서울시가 전통한옥을 문화재로 지정할 경우, 소유자에게는 상속세 및 증여세의 부과면제, 도시계획세(서울특별시세) 면제, 재산세 및 종합토지세(자치구세) 면제 등 세제상의 혜택이 주어진다.

종합해 볼 때, 전통한옥과 같은 도심문화재의 경우 원형보존을 위해 엄격히 규제하면서 소유자에게 보전·관리의무를 부담하도록 하고 있으며, 이에 따른 반대급부로 세제상의 혜택을 주고 있다. 그러나 이 정도의 혜택으로는 문화재 소유자의 규제에 인한 손실을 보전하는데 크게 미흡하다. 시지정문화재로 지정된 전통한옥과 주변의 주택가격의 차이가 이를 반증한다. 이러한 현실이 존재하는 한 현행제도에 의한 문화재 보존방식에는 한계가 있다.

IV. 개발권양도제의 적용가능성 분석

1. 송출지역 대상지 선정

송출지역은 종로구에 소재해 있는 민속자료 중 가옥을 대상으로 선정하되, 소유형태가 사유이며, 문화재 소재지역의 평균공시지가와 비교하여 상대적으로 낮게 평가되고 있는 경우만을 대상으로 선정하였다. 그 결과 '원서동 백흥범가', '가회동 백인제가', '안국동 윤보선가', '혜화동 김상협가', '체부동 홍종문가'가 사례로 선정되었다(〈그림 2〉 참조). 이들 문화재는 전통한옥의 변천사를 간직하고 있거나, 역사적인 의미를 담고 있어 건축사적·역사적으로 보전

할만한 가치를 지니는 중요한 건축물로 평가되고 있다.⁵⁾



〈그림 1〉 송출지역 위치도

① 종로구 원서동 백홍범가(민속자료 13호)

지정일	1977. 3. 17		
소유자	사유		
관리자	신○○	제작년대	1910년대
주 소	종로구 원서동 9-5 (창덕궁5길 22-3)		
면 적	대지 178평(588.4㎡) 건평 21.05평(69.6㎡)		
<p>이 가옥은 대문을 들어서면 왼쪽 이웃집 담장 앞에 안채가 ㄱ자형 평면으로 서북쪽에 부엌 1칸이 동남면(東南面)하고 그 우측에 동북쪽으로 안방이 2칸 크기로 자리 잡고 있다. 남쪽에는 한식목조 기와 집인 별채 한채가 ㄱ자로 놓여 있고 동남쪽으로 약간 떨어져 작은 방 한채가 있다. 이 건물은 한국 소주택(小住宅)의 전형적인 요소를 비교적 잘 지니고 있으며 현대수법이 각부(各部)에 나타나고 있으나 현대수법이 사용된 것은 근래에 보수하면서 첨가, 개변(改變)한 것으로 보여진다.</p>			

5) 서울특별시사편찬위원회(2003), pp. 238~270

② 종로구 가회동 백인제가(민속자료 22호)

지정일	1977. 3. 17		
소유자	사유		
관리자	백○○	제작년대	1874년대
주 소	종로구 가회동 93-1 (가회로5길 8)		
면 적	대지 737평(2,436.4㎡), 건평 47.5(평157.1㎡)		
<p>이 가옥은 조선 왕실의 생질인 한상룡(韓相龍)에 의해 1874년에 건축되었다. 이 건물은 압록강의 흑송(黑松)을 옮겨다 건축하였다고 전하며 소슬대문은 1874년 4월에 건축된 것으로 전해지고 있다. 높은 대지 위에 소슬대문과 행랑채가 서 있고, 행랑마당에 들어서면 앞 쪽으로 상당히 높은 기둥으로 일부(一部) 2층으로 된 안채와 사랑채가 연속되어 있다. 이 건물은 행랑마당에서 사랑마당에 출입하는 일각대문(一角大門)의 의장수법(意匠手法)이 주목할 만하며 또한 사랑채 뒷벽에서 안마당 쪽으로 보이는 화초장은 태극문양과 완자 무늬로서 잘 꾸며져 있고 합각부의 문양도 잘 보존되어 있다. 조선 말의 건축으로 그 건축연대가 확실하며 보존상태가 양호한 집이다.</p>			

③ 종로구 안국동 윤보선가(민속자료 27호)

지정일	1978. 8. 18, 2000. 4. 10		
소유자	사유		
관리자	윤○○	제작년대	1870년대
주 소	종로구 안국동 8-1		
면 적	대지 1,411평(4664.5㎡), 건축면적 250평(826.5㎡)		
<p>이 가옥은 넓은 대지에 대문간채·사랑채·안채·안사랑채·별당채·기타 광채들이 남향으로 배치되어 있다. 사랑채·안채·안사랑채는 각각 따로 담장을 둘러 독립된 영역을 이루고 있으며, 건물들의 구조 역시 건실하고 치밀하다. 대지의 서쪽에 위치한 솟을대문간을 들어서면 나오는 행랑마당 동남쪽에 사랑채가, 서북쪽에 안사랑채·안채·별당채가 자리잡고 있다. 이 가옥은 건축사적인 가치뿐만 아니라, 광복 후 한국민주당의 산실 역할을 한 장소로서 정치사적으로도 중요한 가치를 지니고 있다. 1978년 8월 18일 '안국동 공덕귀가'로 지정되었으나, 2000년 4월 10일 '안국동 윤보선가'로 문화재 지정 명칭이 바뀌었다.</p>			

④ 종로구 혜화동 김상협가(민속자료 28호)

지정일	1978. 8. 18		
소유자	사유		
관리자	김○○	제작년대	1930년대
주 소	종로구 혜화동 15-139 (앵두나무길 35)		
면 적	대지 1,030평(3,405.3㎡), 건축면적 98평(324㎡)		
1930년대 후반기의 도시형 한옥의 특징을 잘 간직하고 있으며, 특히 높은 대지조건으로 축대를 쌓고 대문간에 이르는 여러 단의 돌 계단을 형성한 것도 당시의 특징을 보여준다. 일자형 사랑채의 측면 합각부에 사랑채 출입의 현판을 둔 점은 이 시대 도시형 주택에서 보이는 수법의 하나이며, 이 시대의 집터형성과 한옥의 특징을 두루 갖추고 있어 조선 말기의 전통한옥의 변천사를 비교할 수 있다.			

⑤ 종로구 체부동 홍종문가(민속자료 22호)

지정일	1994. 2. 22		
소유자	사유		
관리자	홍○○	제작년대	1910년대
주 소	종로구 체부동 158		
면 적	대지 773평(2,555.4㎡), 연건평 71평(234.7㎡)		
<p>이 건물은 통소로를 사용한 점 및 기단 장대석의 처리 등과 또한 평면형식에 있어서는 사랑채가 분리되어 있지 않은 점으로 보아 1910년대 당시의 전통한옥 형태를 잘 보여주고 있다. 전체 773평 대 지위에 한옥 3동(棟)과 연못, 정원등이 있으나 그 중 원형이 잘 보존되고 건축양식이나 조형미 등에서 우리고유의 맛을 간직하고 있는 한옥 2동(71평)을 지정 보존하고 있다.</p>			

송출지역 대상지로 선정한 5개의 도심문화재는 총 4,129평에 달하며, 평당 평균공시지가는 4,164,647원, 용적률은 10.9%로 낮게 이용되고 있다.

〈표 2〉 송출지역 대상지 현황

번 호	명 칭	대지면적(평)	건축면적(평)	용적률(%)	공시지가(원/평)
1	원서동 백홍범가	178	21.1	11.8	2,938,856
2	가회동 백인제가	737	47.5	6.4	4,429,772
3	안국동 윤보선가	1,411	250	17.7	5,256,222
4	혜화동 김상협가	1,030	98	9.5	3,702,496
5	체부동 홍종문가	773	71	9.2	4,495,888
총면적		4,129	평균		4,164,647

2. 개발권 산정 시뮬레이션

1) 문화재 미이용 용적을 통한 개발권 산정방식

문화재 지정으로 인해 이용하지 못하고 있는 개발용적만큼 개발권을 산정하는 것으로, 기준용적률에 대응하는 개발가능 용적과 현재 사용용적의 차이만큼을 개발권으로 인정하였다. 산정공식은 다음과 같다.⁶⁾

$$\begin{aligned} & \cdot \text{개발권 대상 용적} = (\text{기준용적률} - \text{현 사용용적률}) \\ & \quad \times \text{해당 필지면적} \\ & \cdot \text{개발권} = \text{개발권 대상 용적} \times (\text{당해 필지의 개별공} \\ & \quad \text{시지가} / \text{수용지역의 분양가}) \end{aligned}$$

적용대상지의 개발권을 산출하기 위해서는 우선, 대상지의 미이용 용적을 파악하여야 한다. 미이용 용적은, 위의 식에서 보듯이, 해당 필지면적에 따른 기준용적률과 현 사용용적률의 차이이다. 기준용적을 최대한 이용한다고 가정하고 개발권의 대상이 되는 미이용 용적을 산정하면, 백흥범가 246평, 백인제가 1,058

평, 윤보선가 1,866평, 김상협가 1,447평%, 홍종문가 1,088평으로 나타났다. 예컨대 백흥범가의 경우 미이용 용적 산정과정을 보면, $(1.5 - 0.118) \times 178\text{평} = 246\text{평}$ 이다. 이는 기준 용적률을 150%로 보았다는 얘기다. 이러한 미이용 용적에 지가보정을 통하여 산출한 총 개발권은 5,532평으로 산출되었다.

2) 인근 유사토지와와의 지가차액을 통한 개발권 산정방식

문화재 지정에 따른 엄격한 규제로 인해 토지를 현재 및 장래에 본래의 용도로 밖에 이용할 수 없게 됨으로써 토지소유자가 입는 손실이 지가하락으로 반영된다. 바로 이 점에서, 송출지역 적용대상 토지에서 발생하는 개발잠재력은 규제를 받는 문화재 지역과 규제를 받지 않는 인근 유사토지간의 지가차이로 파악할 수 있다. 송출지역의 적용대상 토지에서 발생하는 개발권 총액은 공시지가 기준으로 산정하며, 개발권 총액은 송출지역의 인근 유사토

〈표 3〉 미이용 용적을 통한 개발권 산출

번호	구분	건물소재지		대지면적		개발권 대상용적	송출지역 대지지가 (원/평)	수용지역 토지분양가 (원/평)	개발권 (평)
		동	지번	(㎡)	(평)				
1	원서동 백흥범가	원서동	9-5	588.4	178	246.0	2,938,856	4,605,000	157.0
2	가회동 백인제가	가회동	93-1	2,436.4	737	1,058.3	4,429,772	4,605,000	1,018.0
3	안국동 윤보선가	안국동	8-1	4,664.5	1,411	1,866.8	5,256,222	4,605,000	2,130.8
4	혜화동 김상협가	혜화동	15-139	3,405.3	1,030	1,447.1	3,702,496	4,605,000	1,163.5
5	체부동 홍종문가	체부동	158	2,555.4	773	1,088.4	4,495,888	4,605,000	1,062.6
총 개발권						5,531.9 (평)			

주 : 수용지역 토지분양가는 2003년 서울시 동시분양아파트의 평균 토지분양가(4,605천원/평당)를 적용하였음

6) 서순탁(2004), p. 34

지가격과 송출지역 적용대상 토지가격의 차이에 송출지역 적용대상 토지의 면적을 곱한 값이다.⁷⁾

$$D = (P_2 - P_1) \cdot L_S$$

D: 개발권 총액

P1: 송출지역 적용대상토지의 가격

P2: 송출지역 인근유사토지의 가격

Ls: 송출지역 적용대상토지의 면적

수용지역에 추가되는 용적률은 아래 식과 같다. 송출지역의 토지면적이 수용지역의 토지면적보다 크면 클수록, 송출지역의 인근지가가 송출지역의 지가보다 크면 클수록 수용지역에 추가되어야 할 용적률은 증가한다. 그러나 단위면적당 분양가에서 단위면적당 건축비와 단위면적당 사업자 이윤의 합을 뺀 값이 크면 클수록 추가되어야 할 용적률은 감소한다.⁸⁾

$$r = 100 \frac{\theta \cdot (P_2 - P_1)}{K_S - (K_c + K_b)}$$

r: 수용지역에 추가되는 용적률

θ : 송출지역의 토지면적 대 수용지역의 토지면적 비율

Ks: 단위면적당 분양가

Kc: 단위면적당 건축비

Kb: 단위면적당 사업자 이윤

개발권을 산출하기 위해 적용대상 문화재와 인근 유사지역의 지가를 비교하였다. 실거래가격을 적용하여 개발잠재력을 파악하는 것보다 정확한 결과를 도출할 수 있을 것이나, 현실적으로는 실거래가격을 파악하는 데 많은 어려움이 따르므로 공신력 있고 자료취득이 용이한 공시지가를 사용하여 개발잠재력을 파악하였다.

적용대상 문화재가 위치한 토지의 평균지가는 2004년도 개별공시지가를 기준으로 평당 4,164,647원이고, 적용대상 토지의 면적은 총 4,129평이다. 문화재 소재지역의 유사 토지 평균지가는 6,149,955원/평으로 조사되었다. 이를 앞의 모형에서 제시된 식(1)에 적용하면 개발권 총액은 약 82억원이 된다.

〈표 4〉 지가차액을 통한 개발권 산출

적용대상 문화재			주변지역 유사토지	
명칭	면적(평)	공시지가(원/평)	동 명	평균공시지가(원/평)
원서동 백흥범가	178	2,938,856	원서동	5,029,338
가회동 백인제가	737	4,429,772	가회동	5,470,249
안국동 윤보선가	1,411	5,256,222	안국동	7,888,290
혜화동 김상협가	1,030	3,702,496	혜화동	6,480,819
체부동 홍종문가	773	4,495,888	체부동	5,881,084
전체평균	4,129	4,164,647	평 균	6,149,956
개발권 총액	8,197,336,732원			

7) 최혁재 · 최수(2002), p. 46

8) 최혁재 · 최수(2002), p. 50

3. 수용능력의 검토

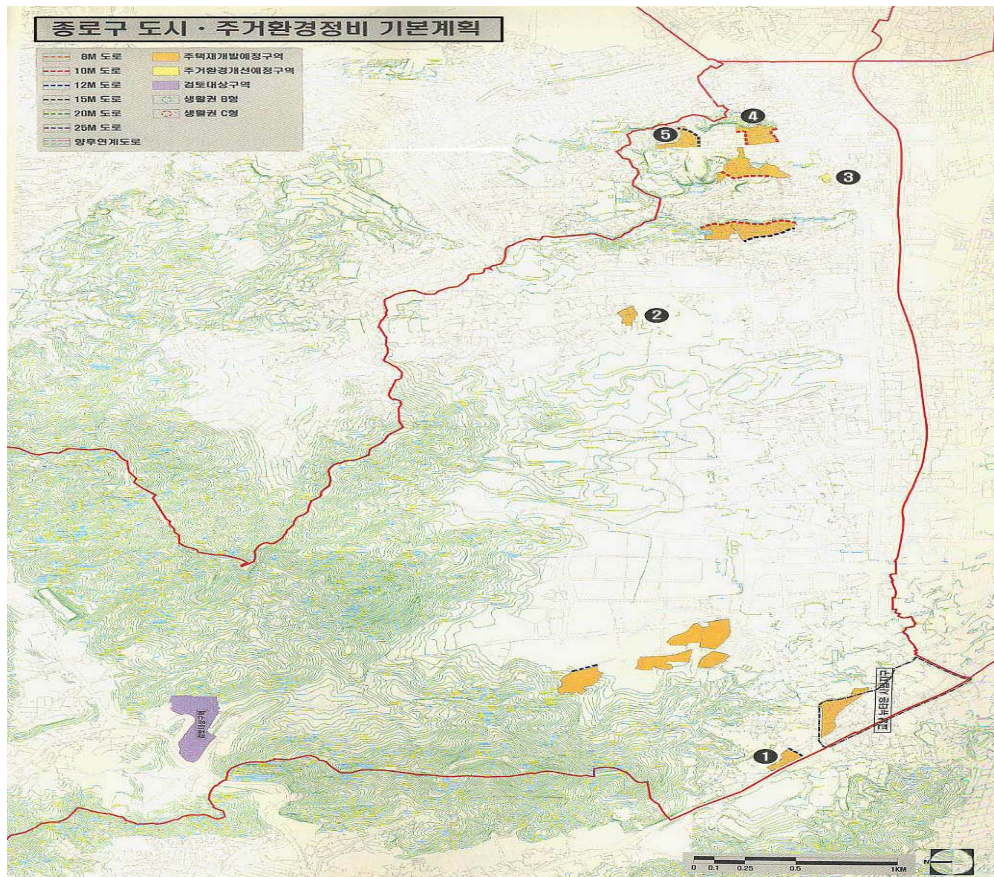
1) 수용지역 설정

수용지역은 송출지역 주변의 개발잠재력이 높은 지역으로 향후 송출지역의 개발권이 이전되더라도 계획적으로 관리될 수 있는 지역이다. 특히 개발권 이전에 따른 지자체간의 갈등을 유발시키지 않기 위해서는 동일 행정구역내에서 개발권이전이 이루어지는 것이 가장 바람직하다. 여기에서는 서울시 도시·주거환경정비기본계획에 의거하여 주택재개발예정구역으로 지정된 종로구의 12구역 중 전면재개

발방식을 채택하고 있는 무악동, 명륜4가, 창신동, 송인1동, 송인동을 수용 대상지역으로 선정하였다.

〈표 5〉 수용지역 현황

번호	동명	지번	면적 (ha)	용적률	건폐율	정비유형
1	무악동	47	1.1	210%	50%	전면재개발
2	명륜4가	127	0.9	190%	60%	전면재개발
3	창신동	143-27	0.3	210%	50%	전면재개발
4	송인1동	61	2.1	190%	60%	전면재개발
5	송인동	10	1.7	190%	60%	전면재개발



〈그림 2〉 종로구 도시주거환경 정비계획

2) 수용지역의 TDR 수용력 추정

수용면적에 따른 용적률의 변화를 살펴보기 위하여, 수용지역으로 선정한 5개 지역의 총면적에 개발권을 이전했을 때 증가하는 용적률과 무악동, 명륜4가, 창신동, 송인1동, 송인동에 증가하는 용적률을 비교하였다.

적률에 30% 정도의 추가 용적률을 허용해야 개발권을 모두 수용할 수 있는 것으로 추정되었다. 수용지역을 한 개 지역으로 한정할 경우에는 송인1동과 송인동구역만이 수용 가능하나, 현실적으로는 과도한 용적률 증가로 인해 개발권을 수용할 수 없을 것으로 판단된다.

(1) 문화재 미이용 용적을 통해 개발권을 산정한 경우

미이용 용적방식을 통해 산출된 개발권 5,532평을 재개발구역 전체에 이전할 경우에는 현 용

(2) 인근 유사토지와와의 지가차액을 통해 개발권을 산정한 경우

개발권을 산정하기 위해 송출지역의 평당 분양가를 2003년 서울시 동시분양아파트의 평

〈표 6〉 수용지역의 추가허용 용적률

(단위 : 평)

개발권	증가 용적률	재개발 구역 전체	무악동	명륜4가	창신동	송인1동	송인동
		18,452	3,327	2,722	907	6,352	5,142
대안(1) 5,532	30%	5,536	998	817	272	1,906	1,543
	35%	6,458	1,165	953	318	2,223	1,800
	40%	7,381	1,331	1,089	363	2,541	2,057
	45%	8,304	1,497	1,225	408	2,859	2,314
	50%	9,226	1,664	1,361	454	3,176	2,571
	55%	10,149	1,830	1,497	499	3,494	2,828
	60%	11,071	1,996	1,633	544	3,811	3,085
	65%	11,994	2,163	1,770	590	4,129	3,343
	70%	12,917	2,329	1,906	635	4,447	3,600
	75%	13,839	2,496	2,042	681	4,764	3,857
	80%	14,762	2,662	2,178	726	5,082	4,114
	85%	15,685	2,828	2,314	771	5,400	4,371
	90%	16,607	2,995	2,450	817	5,717	4,628
	95%	17,530	3,161	2,586	862	6,035	4,885
	100%	18,452	3,327	2,722	907	6,352	5,142
	105%	19,375	3,494	2,859	953	6,670	5,400
	110%	20,298	3,660	2,995	998	6,988	5,657
	115%	21,220	3,827	3,131	1,044	7,305	5,914
	120%	22,143	3,993	3,267	1,089	7,623	6,171
	125%	23,066	4,159	3,403	1,134	7,941	6,428
	130%	23,988	4,326	3,539	1,180	8,258	6,685
	135%	24,911	4,492	3,675	1,225	8,576	6,942
	140%	25,833	4,658	3,811	1,270	8,893	7,199
	145%	26,756	4,825	3,948	1,316	9,211	7,457
	150%	27,679	4,991	4,084	1,361	9,529	7,714

균 토지분양가인 4,605,000원으로 상정하고, 평당 건축비와 사업자 이윤의 합은 900만원~1200만원으로 가정했다. 그리고 수용지역에 추가되는 용적률을 알아보기 위하여 무악동, 명륜4가, 창신동, 송인1동, 송인동에 개발권을 이전하였다. 단위면적당 건축비와 사업자 이윤을 합한 금액이 1,000만원일 때, 개발권을 수용하기 위하여 추가되어야 할 용적률을 살펴본 결과, 면적이 가장 좁은 창신동의 경우 137.8%,

무악동은 37.6%, 명륜4가는 45.9%, 송인1동은 19.7%, 송인동은 24.3%의 용적률을 추가로 허용하여야 개발권을 모두 수용할 수 있는 것으로 나타났다. 그러나 수용지역 전체에 개발권을 분산 이전할 경우에는 6.7%의 용적률만 추가적으로 허용하면 되는 것으로 추정되었다. 이것은 어느 한 구역에 개발권을 모두 수용하기 보다는 5개구역에 분산시키는 방안이 바람직함을 보여주고 있다.

〈표 7〉 지가차액방식의 경우 수용지역 추가 허용용적률

(단위 : 원, 평)

개발권총액 (D)	적용대상 면적 (L_s)	적용대상 평균지가 (P_1)	송출지역 인근지가 (P_2)	단위면적당 분양가 (K_s)	평당 건축비 및 사업자이윤 ($K_a + K_b$)	용적률 증가분					
						재개발 구역	무악동	명륜4가	창신동	송인1동	송인동
						$\theta=0.22$	$\theta=1.24$	$\theta=1.52$	$\theta=4.55$	$\theta=0.65$	$\theta=0.80$
8,197,548,450	4,129.11	4,164,647	6,149,955	10,747,000	5,000,000	7.7	42.9	52.4	157.2	22.5	27.7
8,197,548,450	4,129.11	4,164,647	6,149,955	10,747,000	5,100,000	7.7	43.6	53.3	160.0	22.9	28.2
8,197,548,450	4,129.11	4,164,647	6,149,955	10,747,000	5,200,000	7.9	44.4	54.3	162.8	23.3	28.7
8,197,548,450	4,129.11	4,164,647	6,149,955	10,747,000	5,300,000	8.0	45.2	55.3	165.8	23.7	29.3
8,197,548,450	4,129.11	4,164,647	6,149,955	10,747,000	5,400,000	8.2	46.1	56.3	168.9	24.1	29.8
8,197,548,450	4,129.11	4,164,647	6,149,955	10,747,000	5,500,000	8.3	47.0	57.4	172.2	24.6	30.4
8,197,548,450	4,129.11	4,164,647	6,149,955	10,747,000	5,600,000	8.5	47.9	58.5	175.5	25.1	31.0
8,197,548,450	4,129.11	4,164,647	6,149,955	10,747,000	5,700,000	8.7	48.8	59.7	179.0	25.6	31.6
8,197,548,450	4,129.11	4,164,647	6,149,955	10,747,000	5,800,000	8.8	49.8	60.9	182.6	26.1	32.2
8,197,548,450	4,129.11	4,164,647	6,149,955	10,747,000	5,900,000	9.0	50.8	62.1	186.4	26.6	32.9
8,197,548,450	4,129.11	4,164,647	6,149,955	10,747,000	6,000,000	9.2	51.9	63.4	190.3	27.2	33.6
8,197,548,450	4,129.11	4,164,647	6,149,955	10,747,000	6,100,000	9.4	53.0	64.8	194.4	27.8	34.3
8,197,548,450	4,129.11	4,164,647	6,149,955	10,747,000	6,200,000	9.6	54.2	66.2	198.7	28.4	35.1
8,197,548,450	4,129.11	4,164,647	6,149,955	10,747,000	6,300,000	9.8	55.4	67.7	203.1	29.0	35.8
8,197,548,450	4,129.11	4,164,647	6,149,955	10,747,000	6,400,000	10.0	56.7	69.3	207.8	29.7	36.7
8,197,548,450	4,129.11	4,164,647	6,149,955	10,747,000	6,500,000	10.3	58.0	70.9	212.7	30.4	37.5
8,197,548,450	4,129.11	4,164,647	6,149,955	10,747,000	6,600,000	10.5	59.4	72.6	217.8	31.1	38.4
8,197,548,450	4,129.11	4,164,647	6,149,955	10,747,000	6,700,000	10.8	60.9	74.4	223.2	31.9	39.4
8,197,548,450	4,129.11	4,164,647	6,149,955	10,747,000	6,800,000	11.1	62.4	76.3	228.9	32.7	40.4
8,197,548,450	4,129.11	4,164,647	6,149,955	10,747,000	6,900,000	11.4	64.0	78.3	234.8	33.5	41.4
8,197,548,450	4,129.11	4,164,647	6,149,955	10,747,000	7,000,000	11.7	65.7	80.4	241.1	34.4	42.5
8,197,548,450	4,129.11	4,164,647	6,149,955	10,747,000	7,100,000	12.0	67.6	82.6	247.7	35.4	43.7
8,197,548,450	4,129.11	4,164,647	6,149,955	10,747,000	7,200,000	12.3	69.5	84.9	254.7	36.4	44.9
8,197,548,450	4,129.11	4,164,647	6,149,955	10,747,000	7,300,000	12.7	71.5	87.4	262.1	37.4	46.2
8,197,548,450	4,129.11	4,164,647	6,149,955	10,747,000	7,400,000	13.0	73.6	90.0	269.9	38.6	47.6
8,197,548,450	4,129.11	4,164,647	6,149,955	10,747,000	7,500,000	13.5	75.9	92.7	278.2	39.7	49.1
8,197,548,450	4,129.11	4,164,647	6,149,955	10,747,000	7,600,000	13.9	78.3	95.7	287.0	41.0	50.7
8,197,548,450	4,129.11	4,164,647	6,149,955	10,747,000	7,700,000	14.3	80.9	98.8	296.5	42.4	52.3
8,197,548,450	4,129.11	4,164,647	6,149,955	10,747,000	7,800,000	14.8	83.6	102.2	306.5	43.8	54.1
8,197,548,450	4,129.11	4,164,647	6,149,955	10,747,000	7,900,000	15.3	86.5	105.8	317.3	45.3	56.0
8,197,548,450	4,129.11	4,164,647	6,149,955	10,747,000	8,000,000	15.9	89.7	109.6	328.8	47.0	58.0

주1 : 10,747,000원/평은 2003년 서울시 동시분양아파트 업체 제출서류상의 신고수치를 기준으로 산정한 서울시 평균분양가임.

주2 : 평당 건축비는 평당 분양가의 60%정도의 수준이므로 본 연구에서는 평당 건축비를 5백만원에서 8백만원 사이로 가정함 (서울시 2003년 동시분양아파트 분양가를 분석한 결과, 건축비는 분양가의 60% 정도로 나타남).

주3 : $\theta = \frac{L_s}{L_r}$ (L_s : 송출지역 적용대상 토지의 면적, L_r : 수용지역 토지면적)

V. 결론

본 연구에서는 개발권양도제의 기본원리를 통해 전통한옥을 효과적으로 보존할 수 있음을 보여주고자 하였다. 모의정책실험에 동원된 두가지 개발권 평가방식 - 미이용 용적방식과 지가차액방식 - 을 이용하여 어떤 방식이 수용지역에 적은 부담을 주는지를 비교했다. 그 결과 미이용 용적방식에 비해 지가차액방식을 통한 개발권 산정방안이 수용지역에서의 추가 개발에 따른 부담이 적어 개발권 이전이 용이한 것으로 나타났다.

그렇다고 해서 이 제도 도입이 우리사회에서 제도적 성공(institutional success)을 보장하는 것은 아니다. 합리적인 제도가 특정 사회에서 성공하기 위해서는 그 사회의 맥락(context)에 대한 충분한 고려가 필요하기 때문이다. 우선 이 제도가 성공하기 위해서는 법적 근거가 필요하다. 예컨대 국토의계획및이용에관한법률에 근거규정을 신설하여 일선 시·군이 필요시 조례제정을 통해 활용할 수 있도록 한다. 여기에는 제도의 명칭과 적용대상, 수용지역 선정 기준, 송출지역 관리방식, 개발권 관리 및 운영주체, 공시방법 등에 대한 규정이 필요하다.⁹⁾ 이를 문화재 보존에 특정하여 보면, 문화재보호법에 송출지역 관리에 관한 규정을 두고 나머지는 국토계획법의 관련규정을 준용하면 될 것이다. 수용대상지역 선정과 인센티브 등과 같은 구체적인 사항은 시·군 조례에서 다루면 된다. 또한 개발권이 이전된 토

지의 안정적인 거래를 돕기 위해 이 사실을 공시하는 방안이 필요하다. 여기에는 등기에 공시하는 방안과 토지이용계획확인서에 기재하는 방안이 있을 수 있다. 전자는 권리관계를 명확히 하여 거래의 안전을 도모한다는 장점이 있으나, 개발권의 법적인 성질에 대한 규명이 요구된다. 후자는 제도도입이 용이하나, 일부지역에만 적용된다는 단점이 있다. 그리고 개발권의 운영 및 관리는 지방정부가 담당하며, 그 결정은 도시계획과정을 거치도록 제도를 설계할 필요가 있다.

이와 같은 제도설계를 통해 별다른 보상없이 강한 토지이용규제가 이루어짐으로써 상당한 규제손실을 겪고 있는 지역의 문제를 어느 정도 해결할 수 있을 것이다. 그러나 이때 주의할 것은 모든 규제지역에 한꺼번에 전면적으로 시행하기 보다는 성공 가능성이 큰 작은 사례부터 시행하여 성공사례(best practice)를 만드는 것이 이 제도 정착에 매우 중요하다. 그리고 매수청구권과 같이 규제지역에서 시행되고 있는 지원제도와 병행하여 운영함으로써 선택적으로 이용할 수 있도록 하는 전략이 필요하다.

이 연구는 개발권양도제 원리를 이용하여 전통한옥이라는 문화재를 효과적으로 보존할 수 있음을 보여주기 위한 일종의 모의실험의 성격을 띠고 있다. 따라서 복잡한 현실을 단순화하는 과정에서 부분적으로 작위적인 요소가 포함된 것이 이 연구의 한계라 할 수 있다. 수용지역 선정이 그 예다. 또한 위에서 이용한

9) 김현수(2004), p. 16

개발권 평가방식은 하나의 예시에 불과하다. 송출지역의 특성에 따라 평가방식을 달리할 수도 있을 것이다. 어떤 식으로든 개발권이 적정하게 평가되면, 그 이후에는 개발권을 공공에서 매입하거나 시장을 통해 유통시키는 방안도 논의할 수 있을 것이다. 향후 연구는 개발권의 법적 성격규명문제, 개발권 담보설정문제, 개발권 거래시 세금부과문제, 개발권 시장 활성화 방안 등에 관한 후속연구가 필요하다.

참고문헌

김현수, 2004, “개발권양도제(TDR)의 제도화방안”, 『개발권양도제 도입방향 세미나』, 대한국토·도시계획학회.
서순탁, 2002, “지속가능한 토지이용 및 관리를 위한 개발권양도제 도입방안”, 『국토계획』, 제37권 제3호, 대한국토·도시계획학회.

서순탁, 2004, “K-TDR 도입필요성과 적용가능성 분석”, 『개발권양도제 도입방향 세미나』, 대한국토·도시계획학회.
서순탁·박현주·정우형, 2000, 『국토의 합리적 관리를 위한 개발권 분리방안 연구』, 국토연구원.
서울특별시, 2004, 『2010 서울특별시 도시주거환경정비기본계획』.
서울특별시사편찬위원회, 2003, 『서울의 문화재1(건조물편)』, 서울특별시.
이정진, 1999, 『토지경제학』, 박영사.
최혁재·최수, 2002, 『토지이용규제 손실보전수단으로서의 개발권양도제 도입 및 활용방안 연구』, 국토연구원.
Pruetz, R., 1997, *Saved By Development*. Burbank California : Arje Press.

원 고 접 수 일 : 2005년 3월 14일
1차심사완료일 : 2005년 5월 9일
최종원고채택일 : 2005년 6월 3일